

5.11.2009

Dnro 795/4/08

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää**

## **POLIISILAITOKSILLA EPÄYHTENÄISIÄ KÄYTÄNTÖJÄ AJOKORTTIA MYÖNNETTÄESSÄ**

### 1 KANTELU

Kantelija arvosteli Espoon ja Vantaan kihlakunnan poliisilaitosten ajokorttilupamenettelyä. Kantelijan mukaan mainitut poliisilaitokset eivät ota vastaan ajokorttilupahakemusta, mikäli hakijalla ei ole mukanaan "autokoulun allekirjoitusta ja leimaa". Kirjoittajan mukaan mainitut poliisilaitokset eivät hyväksy sitä, että hakija tekee hakemuksensa poliisilaitoksella, ja vaativat, että autokoulut "täyttävät poliisin hakemuslomakkeet valmiiksi, liimaavat kantan korttiin valokuvat ja nitovat liitteet valmiiksi hakemukseen" ja tilittävät lupamaksun poliisilaitoksen tilille.

Kantelijan mukaan vaadittu menettely ei perustu lakiin. Hän myös toteaa, että menettely eri poliisilaitoksissa ei ole yhteneväinen, sillä joissain poliisilaitoksissa taas nimenomaisesti vaaditaan, että hakija käy henkilökohtaisesti poliisilaitoksella todistamassa henkilöllisyytensä ja jättämässä hakemuksen.

---

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Saadut selvitykset

Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen selvitysten mukaan menettely, jossa autokoulun tiedot vaaditaan ajokorttilupahakemuksessa, on vakiintuneesti noudatettu. Selvitysten mukaan poliisilaitoksen lupahallinnossa on käytäntönä, että sekä henkilökohtaisesti toimitetut että autokoulun vastaanottamat ja poliisilaitokselle toimitetut I-vaiheen ajokorttilupahakemukset otetaan vastaan. Poliisilaitos vaatii hakemusten olevan valmiiksi täytettyjä, valokuvien liimattuina, liitteiden nidottuina ja lupamaksujen maksettuina, jotta varmistetaan ajokorttiin tulevien tietojen oikeellisuus, kuvien ja ajokortin haltijan vastaavuus sekä ajokorttiluvan myöntäminen oikeiden, hakemukseen kuuluvien liitteiden perusteella. Vastoin kantelussa esitettyä selvityksissä kerrotaan, että ajokorttilupahakemukset otetaan vastaan riippumatta siitä, onko niissä autokoulun leima vai ei ja hakemukset käsitellään asianmukaisesti.

Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen selvitysten mukaan poliisilaitos ottaa vastaan ajokorttilupahakemuksen myös suoraan hakijalta edellyttäen, että hakemukseen on täytetty autokoulun tiedot ja se on varmistettu autokoulun leimalla ja allekirjoituksella.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston hallintoyksikön lausunnon mukaan autokouluille on annettu mah-

dollisuus ottaa vastaan hakemuksia ensimmäisen ajokortin suorittamiseksi tarvittavan ajokortin hakemiseen, koska ajokorttiasetuksen 11 § ei edellytä hakijan henkilökohtaisesti jättävän hakemusta lupaviranomaiselle. Niissä tapauksissa, joissa ajo-oppilas ei saa opetusta autokoulussa, vaan ajo-opetusluvalla perusteella esimerkiksi perheenjäseneltään, oppilaan tulee aina jättää ajokorttilupahakemus henkilökohtaisesti poliisin lupapalvelupisteeseen. Hallintoyksikön lausunnon mukaan autokoulun ajokorttilupahakemuksen vastaanottamisen yhteydessä suorittama ajo-oppilaan tunnistaminen on riittävää, koska ajokortti ei ole henkilöllisyyttä osoittava asiakirja, vaikka se poliisin myöntämänä usein sellaiseksi mielletään ja laajasti siihen tarkoitukseen hyväksytään.

Hallintoyksikön lausunnon mukaan poliisilaitoksilla on epäyhtenäisiä, osittain säädöksiin perustumattomia käytäntöjä. Sen vuoksi poliisiosasto tulee kiinnittämään poliisilaitosten huomion käytäntöjen yhtenäistämiseen. Asiaa tullaan käsittelemään poliisin lupavastaavien verkostossa ja poliisilaitoksia tullaan ohjaamaan siten, että käytännöt ovat kaikilta osin säädösten mukaisia.

### 3.2

Asiaa koskevia oikeusohjeita

Ajokorttiasetuksen 11 §:n 1 momentin mukaan ajokorttilupahakemus ja muu tässä asetuksessa tarkoitettu poliisille osoitettava hakemus tehdään kirjallisesti hakijan asuinpaikan poliisille.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Lain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa.

### 3.3

Kannanotto

#### *Hakemuksen toimittaminen henkilökohtaisesti vai autokoulun välityksin*

Sisäasiainministeriön poliisiosaston hallintoyksikön lausunnon mukaan poliisilaitoksilla on ajokorttilupahakemukseen liittyviä erilaisia, osin lakiin perustumattomia käytäntöjä. Totean, että ainakaan ajokorttiasetuksen 11 §:n 1 momentin perusteella ei näytä olevan mahdollista arvioida, onko tarkoitettu, että ajokorttilupahakemus on jätettävä henkilökohtaisesti vai onko myös toinen tässä esille tullut käytäntö, jonka mukaan autokoulu toimittaa hakemuksen poliisille ilman hakijan henkilökohtaista käyntiä, hyväksyttävä.

Tieliikennelain 108 a §:n mukaan sisäasiainministeriön tulee antaa poliisille tarkempia määräyksiä ja ohjeita tieliikennelain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaan poliisille kuuluvien toimenpiteiden suorittamisesta. Sisäasiainministeriön poliisiosaston tekniikan toimintayksikkö on antanut ohjeen "Ajokorttilupahakemusmenettely 1.1.1995 alkaen". Ohjeen mukaan niissä tapauksissa, joissa opetuskuljettajantutkintoa varten hankitaan autokoulussa, toimittaa autokoulu ajokorttilupahakemuksen liitteineen hakijan asuinpaikan poliisipiiriin. Niissä tapauksissa, joissa opetus kuljettajantutkintoa varten hankitaan opetusluvalla, oppilas itse jättää ajokorttilupahakemuksen poliisipiiriin.

Minulla ei ole laillista perustetta arvostella em. ohjetta. Käytettävissäni olevan tiedon valossa ministeriön ohje on annettu ministeriölle kuuluvan harkintavallan puitteissa.

Kummankin kantelussa arvostellun poliisilaitoksen selvityksessä on kiistetty se kantelussa esitetty kritiikki, jonka mukaan poliisilaitoksen eivät hyväksyisi sitä, että ajokorttiluvan hakija itse tekee hakemuksensa poliisilaitoksella. Kun kantelun ja saatujen selvitysten väliseen ristiriitaan ei käsitykseni mukaan ole käytettävissäni olevin keinoin saatavissa lisäselvitystä, ei asia tältäkkään osin anna aiheita toimenpiteisiin.

### Epäyhtenäinen käytäntö hakemusten vastaanottamisessa

Sisäasiainministeriön poliisiosaston hallintoyksikön lausunnon mukaan poliisilaitoksilla on epäyhtenäisiä, osin säädoksiin perustumattomia käytäntöjä. Lausunnossa ei tarkemmin yksilöidä, mitä tällä tarkoitetaan, mutta ymmärtääkseni tällä viitataan kantelussakin esille tuotuun epäyhtenäisyyteen siinä, miten jotkut poliisilaitokset nimenomaisesti vaativat, että hakija käy henkilökohtaisesti poliisilaitoksella todistamassa henkilöllisyytensä ja jättämässä hakemuksen.

Arviota epäyhtenäisistä menettelyistä tukee kantelijan vastineessaan mainitsemat eri poliisilaitoksille osoittamiinsa ajokorttilupamenettelyä koskeviin kysymyksiin saamansa vastaukset.

Poliisiosaston hallintoyksikön lausunnossa korostetaan, että poliisiosasto tulee kiinnittämään poliisilaitosten huomion käytäntöjen yhtenäistämiseen.

Totean, että edeltäjäni apulaisoikeusasiamiehet ovat eräissä yhteyksissä kiinnittäneet huomiota ongelmiin ajokorttia ja ajo-oikeutta koskevien säännösten soveltamisessa.

Kanteluratkaisussaan 432/4/02 (20.9.2004) apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio totesi pitävänsä tärkeänä, että ajo-oikeuteen liittyvät velvollisuudet ja ajokorttiseuraamukset olisi säännelty helposti ymmärrettävällä tavalla. Koska ajo-oikeutta koskevaa sääntelyä on ainakin tieliikennelaissa, ajokorttiasetuksessa, direktiivissä 91/439/ETY ja sisäasiainministeriön ohjeissa, on – sääntelyn monitasoisuudesta ja valitusta sääntelytekniikasta johtuen – oikeuksien ja velvollisuuksien sekä menettelytapojen selvittäminen Raution käsityksen mukaan työlästä. Raution mukaan voidaan perustellusti kysyä, olisiko syytä harkita asiaa koskevan sääntelyn selkeyttämistä. Asiassa 2398/4/03 (20.9.2004) antamassaan päätöksessä Rautio kiinnitti huomiota siihen, että huumaantuneena ajamista koskevan epäilyn perusteella määrätyn väliaikaisen ajokiellon jatkamista koskeva käytäntö ei ollut riittävän yhdenmukainen ja selkeä.

Kahden edellä mainitun päätöksen johdosta apulaisoikeusasiamies Rautiopyysi sisäasiainministeriön poliisiosastolta lausuntoa, onko olemassa eräiltä osin tarvetta ajokorttikäytäntöjen tarkempaan ohjaamiseen. Lausuntoon antamassaan vastauksessa (2433/2/04, 10.5.2005) Rautio ilmoitti, että hänellä ei ollut tuossa vaiheessa aiheita enempiin toimenpiteisiin. Rautio totesi kuitenkin, että myös lausuntopyyntönsä jälkeisen kokemuksen perusteella poliisilla näyttää ajo-oikeusasioissa olevan tavallista runsaammin tulkinta- ja soveltamisongelmia.

Opetuslupaa koskevassa kanteluvastauksessaan 1937/4/04 (8.6.2005) apulaisoikeusasiamies Rautio totesi poliisilaitosten antaneen erilaisia tulkintaohjeita esimerkiksi vaadittavasta avopuolisoiden yhdessä asumisen kestosta. Raution mukaan ohjeiden erilaisuudesta saattaa seurata erilainen opetuslupien myöntämiskäytäntö eri poliisilaitoksilla, mitä ei voi pitää tyydyttävänä tilanteena. Kun kysymys on tavanomaisesta lupamenettelystä, tulisi ratkaisukäytännön koko maassa olla mahdollisimman yhtenäinen asuinpaikasta riippumatta. Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt kiinnitti samaan epäyhtenäisyyteen huomiota kanteluvastauksessaan 2105/4/06 (2.2.2007).

Nyt käsillä olevan tapauksen arvioinnin lähtökohdiksi on otettava perustuslain 6 §:n ja hallintolain 6 §:n velvoitteet yhdenvertaisesta ja tasapuolisesta kohtelusta. Perustuslain yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Hallintolain 6 §:ään sisältyy yleinen vaatimus hallinnoissa asioivien tasapuolisesta kohtelusta ja saa merkityssisältönsä mainitusta perustuslain säännöksestä.

Epäyhtenäinen menettely ajokorttilupa-asioissa eri poliisipiireissä ei ole yhdenvertaisuus-jatasapuolisen kohtelun vaatimuksen näkökulmasta tyydyttävä tilanne. Sisäasiainministeriön poliisiosasto onkin lausunnossaan todennut kiinnittävänsä huomiota ongelmaan. Ottaen huomioon edellä selostamani edeltäjäni havainnot ongelmista ajokorttia ja ajo-oikeutta koskevien säännösten soveltamisessa ja käsillä olevassa kanteluasiassa esille tullut epäyhtenäisen käytännön ongelma, pidän selvänä, että laillisuusvalvojan on edelleen kiinnitettävä huomiota yhtenäisen soveltamiskäytännön vaatimukseen. Ajo-oikeutta koskevia hakemuksia ja niitä koskevia päätöksiä tehdään vuosittain niin paljon, että käsitykseni mukaan yhteneväisen käytännön luominen ei ole mahdotonta. Myös apulaisoikeusasiamies Raution havainto sääntelyn selkeyttämisen tarpeesta on edelleen ajankohtainen.

Erikseen kiinnittää huomiotani poliisin internet-sivuilla [www.poliisi.fi](http://www.poliisi.fi) oleva ajokorttilupaa koskeva ohjaus. Vaikuttaa siltä, että ohje ei kaikilta osin ole yhteneväinen 1.1.1995 voimaan tulleen ajokorttilupahakemusmenettelyä koskevan ohjeen kanssa. Internet-sivuilla olevan ohjaus on kirjoitettu ikään kuin ajokorttiluvan hakijan henkilökohtainen käynti poliisilaitoksella olisi ainoa vaihtoehto, vaikka 1.1.1995 voimaan tulleen ohjeen mukaan myös autokoulun välityksin tehtävä hakemus on mahdollista ja mikä on myös käytäntö. Hallintolain 8 §:n mukainen viranomaisen neuvontavelvollisuus edellyttää, että viranomainen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireillepanemiseksi. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä.

Edellä olevan johdosta on mielestäni tärkeää, että poliisin internet-sivuillaan antama ajokorttilupaa koskeva informaatio on oikeaa ja antaa asianmukaisen tiedon kaikista menettelyllisistä vaihtoehdoista asiassa.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen epäyhtenäisestä käytännöstä ajokorttilupamenettelyissä ja poliisin internet-sivuilla asiaa koskevasta ohjauksesta sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sisäasiainministeriön poliisiosastolle. Liitän oheen myös jäljennöksen kantelijan 26.9.2008 asiassa antamasta vastineesta. Pyydän poliisiosastoa ilmoittamaan 28.2.2010 mennessä, millä tavalla asiaa tullaan käsittelemään poliisien lupaavastaavien verkostossa, kuten saamassani lausunnossa on todettu. Pyydän samalla ilmoittamaan, onko asian käsittelyllä konkreettisia seurauksia, jotka osoittaisivat menettelyjen yhdenmukaistumista.

Pyydän samalla ilmoittamaan, antaako havaintoni poliisin internet-sivuista aihetta poliisiosaston toimenpiteisiin.

Asia ei ainakaan tässä vaiheessa anna aihetta muihin toimenpiteisiin.